

УДК 338.242.2

DOI: 10.18523/2519-4739.2021.6.1.84-89

Кузьменко Л. Г.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Ринок землі в Україні перебуває в стадії формування. Тому нині особливо важливо вивчити досвід використання механізмів регулювання цього найважливішого ринку, які пройшли тривалу й успішну апробацію в інших країнах. У статті розкрито основні напрями міжнародного досвіду регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення. Для забезпечення оптимального розподілу землі між користувачами та для ефективного функціонування ринку землі в переважній кількості країн світу земельна політика вибудовується так, щоб сільськогосподарські угіддя обробляли ті, хто здатен забезпечити їх найпродуктивніше використання.

У статті на основі узагальнення сучасної закордонної практики проаналізовано можливість застосування цього досвіду в Україні. Земля в сільському господарстві, на відміну від земель промисловості, транспорту та інших галузей, є головним засобом виробництва. У статті визначено, що сучасна модель державного регулювання ринку землі може призводити до монополізації таких ринків і поглинання земель сільськогосподарського призначення великими корпораціями. Розглянуто думки різних авторів з цього питання, вказано на необхідність формування основних аспектів щодо ефективного використання земельних ресурсів. На прикладі окремих країн показано, що відсутність активного втручання держави в ринковий обіг призвело до монополізації сільськогосподарських земель великими корпораціями.

Зроблено висновок, що на сучасному етапі реалізації політики забезпечення ефективності використання землі в сільському господарстві держава повинна посилити функції регулювання процесів землекористування. Надано конкретні пропозиції щодо вдосконалення системи регулювання земельних відносин у сільському господарстві, що має відіграти прогресивну роль у подальшому розвитку держави.

Ключові слова: земельні відносини, землекористування, земельні ресурси, економічне регулювання, управління земельними ресурсами.

JEL classification: H3, H2

Вступ та постановка проблеми. Проблема земельних відносин пов'язана, насамперед, з особливою роллю землі як головного виробничого ресурсу в сільському господарстві, найважливішого чинника виробництва продовольчої продукції, кормів для тварин і сировини для різних галузей промисловості. Саме тому для цієї категорії земель має бути встановлено особливий правовий режим з таким використанням земель сільськогосподарського призначення, за якого забезпечуються їх спеціальна охорона, підвищення родючості ґрунтів і недопущення їх виведення з сільськогосподарського обороту, інакше це може становити загрозу національній безпеці.

Земля є найважливішим економічним ресурсом, який значно впливає на формування політики та стратегії розвитку всіх держав і відіграє

ключову роль у соціально-економічній і громадсько-політичній сферах життя людей, є унікальним ресурсом, що потребує особливої уваги з боку держави.

Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Станом на початок 2020 року, земельний фонд України становить 60,3 млн га, або близько 6 % території Європи. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 41,4 млн га, рілля – 32,7 млн га, або, відповідно, 19 % та близько 27 % аналогічних земель на території Європи. У структурі власності угідь основна кількість земель перебуває в приватній власності, це близько 31 млн га, у державній та комунальній власності – 10,4 млн га. Чорноземи на території України становлять 60 % земель (близько 24 млн га). Це родючі ґрунти, яких не мають інші країни світу (Земельний довідник, 2020).

Земельний фонд країн, зокрема землі сільськогосподарського призначення, є однією з найцінніших частин національного багатства і мають перебувати під особливою охороною держави. Ефективне управління землями сільськогосподарського призначення має сприяти підвищенню врожайності завдяки технологіям, інноваціям, застосуванню сучасної сільгосптехніки, зайнятості населення, забезпеченню необхідними продуктами харчування, збільшенню експортних операцій тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Особливості функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення висвітлено, зокрема, у працях українських учених А. Петренка, П. Саблука, В. Юрчишина, П. Гайдуцького, О. Онищенка.

Невирішені частини проблеми. Однак питання особливостей проведення операцій з купівлею і продажем земель сільськогосподарського призначення дуже мало досліджено, не розв'язано правові питання регулювання земельних відносин у сільському господарстві. Зокрема, необхідним є дослідження особливостей запобігання можливим негативним наслідкам від неефективного регулювання процесів продажу земель сільськогосподарського призначення.

Мета та завдання статті. Метою статті є розкриття напрямів регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в передових країнах світу та можливості використання окремих складників цього досвіду в Україні.

Основні результати дослідження. У зв'язку із запланованим зняттям мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні буде відкрито ринок землі. 31 березня 2020 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (далі – Закон), який набирає чинності з 1 липня 2021 року. Закон передбачає формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, що має стати головною ланкою програми ринкових реформ.

За останнє десятиріччя формування ринку земель сільськогосподарського призначення є одним із найбільш дискусійних та актуальних питань аграрної політики в Україні. У теоретичних дослідженнях немає єдності в поглядах щодо напрямів проведення земельної реформи. Багато науковців і політиків висловлюють упевненість, що країна матиме лібералізований ринок землі, який дасть можливість власникам розпоряджатися своїми земельними ресурсами. Однак на

сьогодні немає однастайності щодо того, яким має бути цей ринок. Фахівці із земельних питань висловлюють зовсім протилежні пропозиції: дехто пропонує запроваджувати виключно ринок оренди землі, тоді як інші – зняття будь-яких обмежень на приватизацію та торгівлю землями сільськогосподарського призначення. Проте головним залишається те, що ринок землі має бути регульованим – мають бути конкретні обмеження. Держава в законодавчому порядку визначає, кому можна продавати землю, для яких цілей і в яких масштабах. Вона контролює і регулює не тільки ринок землі, але й весь спектр її використання з метою запобігання зловживанням, пов'язаним із земельними відносинами. У багатьох країнах зважають на освіту, досвід претендентів. Поширеною умовою купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення в США та європейських країнах є професійна підготовка покупця, наявність у нього засобів виробництва та необхідного капіталу, що для України також потрібно врахувати.

В Україні в ухваленому законі передбачено лише окремі загальні обмеження. Зокрема, відповідно до статті 130 Закону набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть: громадяни України; юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади, держава, територіальні громади. Право власності також може набуватися банками як на предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах протягом двох років з дня набуття права власності. Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 10 тис. га, а до 1 січня 2024 року – 100 га. До того ж продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності заборонено. До 1 січня 2030 року ціна продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення не може бути меншою за їхню нормативну грошову оцінку. Відповідно до цього Закону набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть виключно громадяни України. З 1 січня 2024 року таку можливість отримають також юридичні особи, власниками яких є українці. Вони зможуть купувати до 10 тис. га землі. Іноземці отримають право придбавати землю або частки в юридичних особах – власниках землі тільки в разі схвалення цього питання на референдумі та інших умов (Закон України № 552-IX, 2020).

Таблиця. Основні підходи до створення ринку земель сільгосппризначення в різних країнах світу

Країна	Середня вартість 1 га землі, \$гис.	Плата за володіння землею, %, або податок під час продажу сплачує покупець, %	Обмеження щодо придбання земель
Естонія	5,0	Податок від продажу землі – 2 %	З 2011 р. знято будь-які обмеження щодо придбання аграрних активів. Іноземцям дозволили брати участь у купівлі землі за умови лише фермерського її використання, а також узаконили право зміни цільового статусу землі після 5 років її використання за прямим призначенням.
Болгарія	4,6		Немає обмежень за розмірами площ в одні руки, одному підприємству. Придбати землю можуть громадяни Болгарії та ЄС, юридична або фізична особа, що перебуває понад 5 років на території країни, а також компанії, з якими держава уклала міжнародні договори.
Польща	10,3	Податок від продажу землі – 2–5 %; стягується з покупця	До травня 2016 р. було заборонено іноземцям купувати землю. Кількісне вираження площ на одну фізособу – 300 га орних земель. Ціни на землю держава не регулює. Максимальна площа ділянки у власності фізичної особи – 500 га. Фермер повинен мати профільну освіту і проживати саме в тій громаді.
Румунія	6,1	Податок від продажу землі – 3 %, постійна плата – 2 % від вартості угоди	Громадянам ЄС дозволено купівлю на умовах прямого цільового використання. Покупець повинен мати професійний досвід чи кваліфікацію управління агросектором. Максимальна площа для фізичних осіб – 100 га. Держава не регулює ціни на землю.
Хорватія	7	Податок від продажу землі – 5 %	Обмежень щодо орних земель немає. Закрито ринок для іноземців. Ціни на землю не регулюються.
Сербія	13		Іноземцям заборонено купувати землі. Для громадян країни встановлено межу при придбанні – мінімум 50 соток. Держава не регулює ціни на землю.
Австрія	42	Податок від продажу землі – 20 % вартості угоди, від купівлі – 3,5 % вартості угоди	Мінімальний термін оренди – 3 роки. Спадкоємцем земель може бути тільки одна дитина в сім'ї. У разі купівлі земель сільськогосподарського призначення іноземцями кожна угода перебуває під контролем влади, яка здійснює щорічні перевірки щодо використання землі за призначенням, що унеможливорює купівлю землі іноземцями для використання не за призначенням.
Велика Британія	31,4		Стати власником землі може будь-який житель Сполученого Королівства, ЄС, іноземний інвестор. Жодних обмежень щодо права власності для іноземних компаній чи фізичних осіб немає, крім Шотландії, де мінімальна ділянка – 0,3 га.
Франція	77,45		Іноземцям землю купувати дозволено, але є ліміт у грошовому вираженні – €38 млн. Виноградники заборонено продавати іноземним громадянам. Якщо ціна земельної ділянки збільшиться до 38 млн євро або предмет договору купівлі – виноградники, треба отримати дозвіл від SAFER. У разі купівлі земельної ділянки через громаду SAFER покупець звільняється від сплати податку. Інакше транзакції у разі придбання земельних ділянок обкладаються податками на інших підставах.
Ірландія	39,3	Реєстраційний збір – 1–8 % вартості угоди. Для молодих фермерів – нульовий податок	Обмежень на купівлю землі для іноземців немає. Лише для юридичних осіб – нерезидентів ЄС є вимога одержання дозволу земельної комісії. Іноземці можуть звернутися в земельну комісію з проханням про дозвіл купівлі землі для ведення сільського господарства лише після 7 або більше років постійного проживання в країні, і комісія ухвалює відповідне рішення.
Іспанія	16,1	Податки: 0,3 % вартості землі, на передачу прав власності, 6–7 % вартості угоди	Мораторію на продаж орних угідь немає. Ціни не регулюються, немає обмежень щодо обсягів земельної ділянки.

Продовження таблиці

Країна	Середня вартість 1 га землі, \$тис.	Плата за володіння землею, %, або податок під час продажу сплачує покупець, %	Обмеження щодо придбання земель
Німеччина	32,3	Податок не більше ніж 3,5 % вартості угоди	Будь-яких обмежень на землю немає. Колишні землевласники можуть придбати сільськогосподарські землі за пільговою вартістю, але за умови використання їх за призначенням протягом наступних 20 років.
Нідерланди	64	Податок від продажу землі – 6 % вартості угоди	Обмежень немає. Мінімальний строк оренди земельної ділянки – 6 років, фермерського господарства – 12 років. Орендар має пріоритетне право на придбання своєї ділянки у разі її виставлення на аукціон. Покупець може бути звільнений від сплати податку в разі зобов'язання протягом 10 років не змінювати призначення землі.
Швейцарія	70	Податок на володіння землею – не більше ніж 0,3 % ринкової вартості землі	Немає обмежень на право купівлі-продажу землі за умов громадянства ЄС, однієї з країн ЄС або наявності дозволу на проживання у Швейцарії. Покупець повинен управляти фермою самостійно, маючи відповідний досвід чи кваліфікацію. Максимальну площу ділянки регулюють місцеві органи в кожному кантоні. Вартість угоди не має перевищувати середньої вартості аналогічних ділянок за останні п'ять років на 15 %.

Джерело: складено автором на основі загальнодоступної інформації та даних з різних українських, ЄС та СОТ джерел (Постанова Кабінету Міністрів України № 413, 2017; Петренко, 2019)

Норми, передбачені в Законі, без належного регулювання і державного контролю можуть створювати ризики монополізації ринку землі сільськогосподарського призначення, що шкодитиме конкуренції. Це пов'язано, насамперед, з тим, що процес концентрації земель в Україні набуває все більшої інтенсивності. Його основними учасниками є іноземні та національні агрохолдинги. Станом на 2018 р. 180 агропідприємств, що становлять лише 0,4 % від усієї кількості, володіють майже 20 % земельного банку України, тоді як частка фермерських господарств ледве сягає 2 % (Маруняк та ін., 2021).

Безконтрольна монополізація цих сегментів ринку найбільшими агрохолдингами призведе до скорочення кількості малих і середніх підприємств. Така концентрація може створювати загрозу для економіки України, особливо якщо її не контролювати і не встановити певних регулюючих меж. Тому питання впливу діяльності великих агропромислових підприємств та наслідків їхньої діяльності в умовах децентралізації набуває особливої актуальності. Це вимагає особливого ставлення до відкриття ринку землі. Треба звернути увагу на те, що Законом не передбачено єдиної процедури оцінки та відчуження земель сільськогосподарського призначення, що може призвести до непрозорості і неконтрольованості процесів. Треба створити умови для цивілізованого ринку землі в Україні, для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, що забезпечить

справедливий баланс між інтересами власників сільськогосподарської землі, з одного боку, та загальними інтересами громади, з іншого боку, раціональне використання та охорону земель. Зокрема, вже зараз потрібно розробити антимонопольні вимоги щодо встановлення безпечного рівня концентрації земель у межах району, області, загалом по країні. Якщо не контролювати її використання, то є ризик, що всю землю (особливо родючу) скуплять великі корпорації.

Закордонний досвід підтверджує, що можлива монополізація таких ринків. За останні півтора десятиліття сільськогосподарські землі в різних країнах масово скуповують корпорації та державні фонди багатих країн. Наприклад, за дослідженням А. Петренка, Латинська Америка показує найбільшу концентрацію землі. У Колумбії 0,4 % усіх ферм займають 67 % усієї продуктивної землі. У Чилі та Парагваї 1 % найбільших господарств займають 70 % земель. В Аргентині 1 % землевласників контролюють 35 % усіх сільгоспземель. За останні 12 років у світі корпорації «поглинули» понад 50 млн га родючих земель. До того ж немає інформації, що ці нові «інвестиції» принесли користь місцевому населенню і сприяли розвитку сільських районів (Петренко, 2019).

З огляду на аналіз цих даних, в Україні вже зараз треба розробити умови щодо можливостей контролю концентрації земельних ресурсів в одних руках і недопущення їх розпорошення через фіктивних дрібних володільців, які

завуальовано пов'язані відносинами контролю. Крім зазначеного, особливу увагу треба приділити контролю за наданням необґрунтованої державної допомоги, яка може негативно вплинути на конкуренцію. Правила мають бути такими, щоб не було потреби доводити іноземним державам і корпораціям, що ці правила не є бар'єрами для міжнародної торгівлі та інвестицій.

У світі накопичено багатий досвід щодо земельних реформ, які здійснювалися в різних історичних умовах. Ринок землі є об'єктивно необхідним елементом у ринковій системі господарювання. Кожна країна з цього погляду унікальна, оскільки немає уніфікованої моделі регулювання земельних відносин. Однак у всіх країнах формування ринку землі проходило з певними труднощами і було предметом особливої уваги держави. Його ефективне використання матиме позитивне значення для вдосконалення земельних відносин в Україні.

Світовий досвід показує, що тільки там, де держава має якісні правові інститути захисту власності і прав фермерів, забезпечує якісну і системну їх підтримку, чітко регулює ринок і захищає конкуренцію, можливий повноцінний розвиток ринку землі, забезпечення продовольчої безпеки і ефективний розвиток агропромислового сектору. Основні підходи, використані в процесі створення ринку земель сільськогосподарського призначення в різних країнах світу, наведено вище в таблиці.

Аналіз основних підходів, використаних у процесі створення ринку земель сільськогосподарського призначення в передових країнах світу, свідчить, що, незважаючи на існування різних моделей державного управління в різних країнах, загальні підходи мають спільні риси і спрямовані на захист національного товаровиробника.

Висновки та пропозиції щодо подальших досліджень. За результатами аналізу закордонного

досвіду проведених земельних реформ можна зробити такі висновки.

Законодавство майже всіх розвинутих країн містить спеціальні норми, які зобов'язують землевласників і землекористувачів використовувати землю якомога раціональніше, екологічно безпечно та ефективно. У передових країнах світу немає необмеженого права приватної власності на землю, безконтрольних операцій з купівлею і продажем землі.

До формування ринку землі в різних країнах світу підходять доволі обережно: поступово знімаються обмеження ринкового обігу землі, оптимізуються розміри землеволодіння. Вводяться в дію економічні регулятори земельного ринку, зокрема податкові. Законодавством передбачається реституція для попередніх власників землі і їхніх спадкоємців. Сільськогосподарським товаровиробникам надають кредитні і податкові пільги, створюють ринково-конкурентні стимули розвитку виробництва. Передбачено використання придбаних у власність земель сільськогосподарського призначення виключно за цільовим призначенням, зміна якого може відбуватися лише за дозволом відповідних органів. Ведеться цілеспрямована робота щодо концентрації земель. Удосконалюється система вартісної оцінки земель, політика країн спрямована на те, щоб земля, хоч би в чий власності вона була, продуктивно працювала на суспільство.

Аналіз досвіду проведення земельної реформи в різних країнах світу є орієнтиром для створення дієвого механізму її регулювання в Україні, що дасть змогу уникнути багатьох помилок і прорахунків у моделюванні і прогнозуванні розвитку процесів з проведення земельної реформи в Україні і створить умови для забезпечення функціонування ефективної й прозорої системи управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення.

Список літератури

- Закон України № 552-IX. (2020, 31 березня). Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>
- Земельний довідник України 2020. (2020). <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelniy-dovidnik-ukrayini-baza-danih-pro-zemelniy-fond-krayini>
- Маруняк, С., Лісовський, С., Голубцов, О., Чехній, В., Фаріон, Ю., Амосов, М. (2021). *Дослідження впливу концентрації сільськогосподарських земель на довкілля та суспільство в Україні*. Київ. https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/vplyv-kontsentratsii-zemel-landmatrix_s.pdf
- Петренко, А. (2019). Риски и важность аграрной реформы. Мировой опыт. <https://blogs.pravda.com.ua/authors/petrenko/5dc57e76ce98a/>
- Постанова Кабінету Міністрів України № 413. (2017). Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. https://ips.ligazakon.net/document/kp170413?an=368&ed=2019_06_25

References

- Land Directory of Ukraine 2020. (2020). <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelnyy-dovidnik-ukrayini--baza-danih-pro-zemelnyy-fond-krayini> [in Ukrainian].
- Law of Ukraine No. 552-IX. (2020, March 31). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> [in Ukrainian].
- Marunyak, E., Lisovsky, S., Golubtsov, O., Chekhniy, V., Farion, Y., & Amosov, M. (2021). *Research of the impact of the concentration of agricultural lands on the environment and society in Ukraine*. https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/vplyv-kontsentratsii-zemel-landmatrix_s.pdf [in Ukrainian].
- Petrenko, A. (2019). Risks and importance of agrarian reform. World experience. <https://blogs.pravda.com.ua/authors/petrenko/5dc57e76ce98a/> [in Russian].
- Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 413. (2017, June 07). https://ips.ligazakon.net/document/kp170413?an=368&ed=2019_06_25 [in Ukrainian].

L. Kuzmenko

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF AGRICULTURAL LAND MARKET TURNOVER REGULATION

The land market in Ukraine is currently being formed. Therefore, it is now especially important to master the experience of using the mechanisms of regulation of this important market, which have undergone a long and successful testing in foreign countries. The article reveals the main directions of international experience in regulating the market of agricultural land.

To ensure the optimal distribution of land among users and for the efficient functioning of the land market in most countries of the world, land policy is structured in such a way that agricultural land is cultivated by those who are able to ensure its most productive use. The article analyzes the possibility of applying this experience in Ukraine on the basis of generalization of modern foreign practice. The agricultural land, in contrast to the land for industry, transport and other industries, is the main means of production. The article notes that the current model of state regulation of the land market can lead to the monopolization of such markets and the acquisition of agricultural land by large corporations. There are considered the opinions of various authors on this issue, and has defined the need to form the main aspects necessary for the efficient use of land resources.

The example of individual countries shows that the lack of active state intervention in market turnover has led to the monopolization of agricultural land by large corporations. It is concluded that at the present stage of implementation of the policy that ensures the efficiency of land use in agriculture, the state should strengthen the functions of regulating land use processes. There were some specific proposals for improving the system of regulation of land relations in agriculture, which should play a progressive role in the further development of the state.

Keywords: land relations, land use, land resources, economic regulation, land resources management.

Матеріал надійшов 30.04.2021



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)